



Wil innovatie kans van slagen hebben dan moeten zowel waterschappen als gemeenten aan de slag

Nieuwe trend of een 'must'

Netwerkorganisatie voor de afvalwaterketen

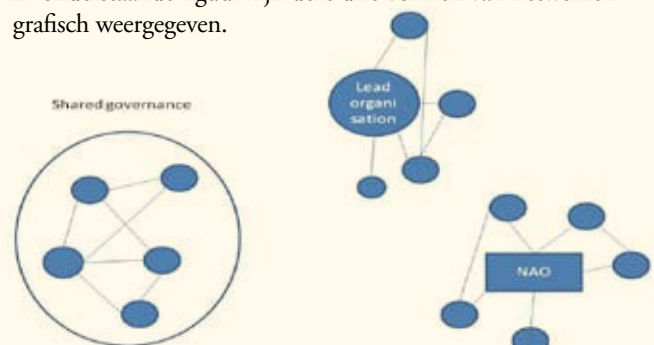
Door Dick Vat

In het Bestuursakkoord Water is vastgelegd dat gemeenten en waterschappen structureel intensiever zullen gaan samenwerken in de afvalwaterketen. De wijze waarop dat zou moeten is open gelaten en mag door de partijen regionaal worden ingevuld. Samenwerken in een netwerkorganisatie is hierbij een van de kansrijke opties. Er zijn al enkele concrete voorbeelden van geslaagde of ontluikende vormen van structurele samenwerking in een netwerkvorm. In aansluiting op eerdere publicaties wordt in dit artikel nader ingegaan op de praktische mogelijkheden van een netwerkorganisatie bij het verbeteren van de doelmatigheid van de afvalwaterketen.

Hanco de Labije, voormalig lid van het managementteam van Waterschap Aa en Maas, heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de effectiviteit van verschillende vormen van een netwerkorganisatie voor de afvalwaterketen (1,2). De drie mogelijke besturingsmodellen zijn:

1. Netwerk met gelijkwaardige en zelfstandig opererende partners (Shared Governance)
2. Netwerk met een dominante partner (Lead Organisation)
3. Netwerk met een onafhankelijk netwerkmanagement (Network Administrative Organisation)

In onderstaande figuur zijn deze drie vormen van netwerken grafisch weergegeven.



(bron: Masterthesis Hanco de Labije)



Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de laatste oplossing (afgekort NAO) de beste randvoorwaarden biedt voor een effectieve netwerksturing. Het essentiële kenmerk van deze oplossing is dat een onafhankelijk netwerkmanagement verantwoordelijk is voor het optimaal functioneren van de netwerksturing. Het optimaal functioneren van de fysieke afvalwaterketen is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle partners: het waterschap, de betrokken gemeenten en eventueel ook de aangesloten bedrijven.

Bestaan er al nieuwe netwerkorganisaties?

De laatste 10 jaar zijn er meerdere nieuwe samenwerkingsvormen voorgesteld en soms opgestart. De drinkwaterbedrijven hebben herhaaldelijk de oplossing van het zelfstandig opererende waterketenbedrijf gepropageerd. Vanwege de min of meer dominante rol van het drinkwaterbedrijf is deze oplossing te beschouwen als een netwerk met een dominante partner (model 2). Deze variant biedt volgens het onderzoek geen optimale oplossing voor het afvalwaterketenprobleem. Het is dus niet verbazingwekkend dat hiervoor in de praktijk weinig draagvlak bleek te bestaan.

Meer succesvolle initiatieven zijn het Amsterdamse Waternet en haar voorloper DWR. Deze oplossingen hebben de kenmerken van de netwerkvariant volgens model 3. De voorloper DWR (Dienst Water en Riolering) was meer specifiek gericht op de afvalwaterketen. De recente uitbreiding met het drinkwaterbedrijf is waarschijnlijk niet echt noodzakelijk voor alleen de sturing van de afvalwaterketen. In de praktijk blijken de ambities van Waternet dan ook veel verder te gaan dan alleen het optimaliseren van de afvalwaterketen. Waternet richt zich op alle waterdiensten binnen haar verzorgingsgebied en noemt zichzelf mede daarom een watercyclusbedrijf.

Eilard Jacobs van Waternet vult aan: “De samenwerking met gemeenten is er op gericht om de inwoners en bedrijven zo goed mogelijk van dienst te zijn, tegen uiteraard zo laag

Vijf randvoorwaarden voor effectieve besturing

Uit de onderzochte literatuur komt naar voren dat effectieve besturing moet voldoen aan vijf randvoorwaarden. In het onderzoek van De Labije is de bestaande organisatievorm voor de afvalwaterketen in het gebied van Aa en Maas nader geanalyseerd. Hierbij werken gemeenten en waterschap zelfstandig vanuit hun eigen zorgplichten (met veel kenmerken van model 1, maar ook van model 2 vanwege de dominante rol die het waterschap of een grote gemeente heeft). Uit het onderzoek is gebleken dat aan geen van de vijf randvoorwaarden voor een effectieve besturing volledig wordt voldaan. Per randvoorwaarde zijn de volgende conclusies getrokken:

1. “Doelen. Het waterschap en de gemeenten hebben elk hun eigen doelen voor de afvalwaterketen. Deze doelen lopen niet parallel en zijn niet gericht op het leveren van maatschappelijke meerwaarde.
2. Besturingsmodel. Er is gekozen voor een besturingsmodel dat is gebaseerd op de wettelijke zorgplichten, terwijl een NAO als besturingsmodel betere mogelijkheden biedt.
3. Besturingsmaatregelen. Het waterschap is bezig met een cultuurontwikkeling om innovatiever te worden en meer externe focus te krijgen.
4. Informatie. De beschikbare informatie verschilt over waterschap en gemeenten. Deze informatie is niet bewust gericht op het leveren van maatschappelijke meerwaarde. Er wordt nog heel beperkt informatie gedeeld tussen de stakeholders, terwijl dit wel nodig is om optimale meerwaarde te kunnen leveren.
5. Informatieverwerkingscapaciteit. Ook deze varieert over de gemeenten en het waterschap. De beschikbare capaciteit is beperkt en kwetsbaar. Het is moeilijk om goede mensen binnen te halen en binnen te houden”.

Gezien het feit dat de, in deze casus, onderzochte organisatievorm representatief is voor veel bestaande organisaties van de afvalwaterketen in Nederland kan, nu onderbouwd, de conclusie worden getrokken dat deze manier van samenwerken niet effectief is. De netwerkoplossing met een onafhankelijk netwerkmanagement biedt aanmerkelijk betere kansen om maatschappelijke meerwaarde te leveren.

Samenwerking tussen gemeenten en Waterschap bij specifieke taken van het rioleringsbeheer, zoals monitoring van afvalwaterstromen en onderhoud van rioolgemalen komt vaker voor. Bekende voorbeelden zijn het Friese Aquario en het recent gestarte Groningse RioNoord(3). In diverse regio's zijn ook samenwerkingsverbanden opgezet voor beheer en onderhoud van rioolgemalen, bergbezinkbassins, IBA's en dergelijke. Deze oplossingen zijn vooral gericht op het efficiënt uitvoeren van operationele taken die bij veel kleinere gemeenten lastig te bemensen zijn. Deze oplossingen voldoen echter nog niet aan de criteria van een effectieve besturing van de totale afvalwaterketen. Zij vormen daar echter wel een mooie aanzet voor.

Theo Smit, directeur van Aquario onderstreept dit. "Bij ons wordt b.v. op onderdelen al een stuk invulling gegeven aan het onafhankelijke netwerkmanagement (m.n. ondersteuning van de klantgemeenten bij de planvorming, het data- en informatiemanagement en de gemeentelijke afstemming hierbij met het waterschap)".

Al deze voorbeelden geven aan dat de netwerkvariant met onafhankelijke sturing goede perspectieven biedt. In het vervolg van dit artikel zullen we daarom verder ingaan op de kenmerken en kansen van deze (NAO)variant. Het gaat daarbij vooral om de onderliggende randvoorwaarden en succesfactoren. De specifieke uitwerking kan per regio verschillen.

mogelijke kosten. Gemeenten kunnen zo de kans aangrijpen om, onder hun eigen verantwoordelijkheid, waterdiensten efficiënter aan te bieden".

In de kadertekst wordt kort ingegaan op enkele andere bestaande netwerkoplossingen die meer specifiek gericht zijn op samenwerking bij de gemeentelijke rioleringsstaken.

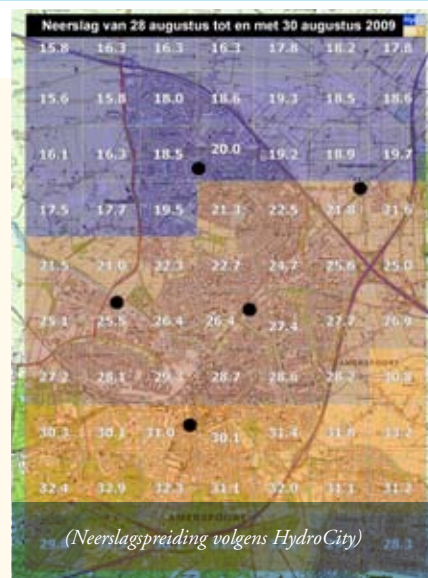
Netwerkoplossing en Bestuursakkoord Water

In het Bestuursakkoord Water wordt veel aandacht besteed aan het verbeteren van de effectiviteit van maatregelen. Dit aspect hangt nauw samen met de, hiervoor genoemde, eerste drie randvoorwaarden voor effectieve sturing. Het besturingsmodel van de netwerkoplossing scoort op deze punten sterk. Voorwaarde is wel dat er een goede oplossing wordt gevonden voor een adequate terugkoppeling naar de verschillende democratisch gekozen besturen.

In het bestuursakkoord wordt ook veel aandacht besteed aan de personele kwetsbaarheid van de bestaande organisatiestructuur in de afvalwaterketen. Dit aspect komt in het onderzoek terug bij randvoorwaarde 5: de zwakke informatieverwerkingscapaciteit. Het onafhankelijke netwerkmanagement zal daarom ondersteund moeten worden door een krachtige, geïntegreerde informatieverwerking met voldoende gekwalificeerd personeel.

Netwerkoplossing en innovatie

Van de genoemde 5 criteria voor effectieve sturing hebben de laatste twee direct te maken met de inzet van ICT. Het zal duidelijk zijn dat de huidige beschikbaarheid van hoogwaardige, integrale ICT-oplossingen een essentiële basis vormt voor het mogelijke succes van de geselecteerde netwerkvariant. In de praktijk worden er op dit moment al regionaal georiënteerde ICT-oplossingen ontwikkeld die bij uitstek geschikt zijn om toegepast te worden binnen een regionale netwerkorganisatie. (zie bijvoorbeeld de projecten HydroCity en RainGain).



Het bestaande organisatiemodel voor de afvalwaterketen, met een sterk verdeelde inzet van middelen, wordt steeds meer ervaren als een bottleneck voor het optimaal inzetten van nieuwe ICT-oplossingen zoals monitoring van het functioneren van de afvalwaterketen en het integraal toepassen van Asset Management.

Op grond van deze analyse kan de conclusie worden getrokken dat, ICT- gedreven, sociale en technologische innovatie op het gebied van samenwerkingsvormen een hoge prioriteit heeft naast het toepassen van nieuwe (duurzame) afvalwartertechnieken. Hanco de Labije zegt daarover: "Wil deze innovatie kans van slagen hebben dan moeten zowel waterschappen als gemeenten hun 'buis uit'. Stem de doelen voor de afvalwaterketen en de fysieke leefomgeving op elkaar af, ga werken vanuit een gezamenlijk (netwerk)besturingsmodel, neem gezamenlijk besturingsmaatregelen en zet de mensen en (ict-) middelen gezamenlijk in. Alleen dan is er snelle vooruitgang mogelijk."

Literatuur:

- (1) Hanco de Labije, "Naar een maximale meerwaarde voor de stakeholders van de afvalwaterketen", Masterthesis in het kader van de Master of Public Management Tias Nimbas Tilburg University (2010).
- (2) Hanco de Labije: 'Sturing van de afvalwaterketen niet effectief', H20/11 2011
- (3) Dick Vat: 'Netwerkorganisatie meest effectief voor de afvalwaterketen' Waterforum-Online 24 juni 2011.